

**Mechthild Minkner-Bünjer**

## **Chile: Armut und regionale Disparitäten**

Große soziale Unterschiede, verbunden mit einer seit Jahrzehnten gleichbleibend hohen Konzentration von produktivem und persönlichem Vermögen, sind ein zentrales und im letzten Jahrzehnt vielfach diskutiertes Thema der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung Chiles. Als Folge der Liberalisierung der Wirtschaft und des Abbaus von staatlichen Subventionen – bei gleichzeitig hohen durchschnittlichen Wachstumsraten bis 1998 – hat die Problematik in den letzten 20 Jahren an Brisanz gewonnen. Seit Beginn der neunziger Jahre verändert sich der Entwicklungsstand der Regionen (außerhalb des Großraumes Santiago) und das Gefälle zwischen ihnen durch den Prozess der Weltmarktöffnung, der Strukturanpassung und durch das außenbestimmte Wachstum in bemerkenswerter Weise. Die komplexe Geographie des Landes, die großen Unterschiede in der Ressourcenausstattung, in der Bevölkerungsverteilung (Richter/Bähr 1998: 641ff.) und in der Konkurrenzfähigkeit der Regionen sind wichtige Faktoren für Art und Qualität der Veränderungen.

Programme der Armutsbekämpfung, unterschiedlich in Ausrichtung und Umfang, hat es vor 1973, während der Militärregierung Pinochet und seit 1990 unter den Zivilregierungen gegeben (Raczynski 1998: 231). Die Regierungen Aylwin und Frei Ruiz-Tagle haben die Sozialpolitik ziel- und gruppenorientiert eingesetzt und die produktive und soziale Infrastruktur besonders außerhalb des Großraumes Santiago gestärkt. Ausgerichtet an dem gesamtgesellschaftlichen Ziel *crecer con equidad* ("sozial gerecht wachsen") bekämpften sie mit regionaler und lokaler Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung besonders die strukturelle Armut. Die Regierung unter Präsident Lagos führt seit 2000 diese Politik fort. Im Durchschnitt hohes Wachstum (1991-1998: 8.3% p.a.), neue Arbeitsplätze in den Exportbranchen und Inflationsrückgang, fokussierte Sozialausgaben und Investitionen in die Infrastruktur und das Bildungs- und Gesundheitswesen haben den Anteil der armen Bevölkerung halbiert. Den demokratisch gewählten Regierungen gelang es bisher nicht, im Zuge der Dezentralisierung das Wachstumspotential so wirkungsvoll zu beeinflussen, dass sich regional (und mit den Grenzprovinzen von Argentinien, Bolivien und Peru) marktwirtschaftlich orientierte und

tragfähige Wirtschaftskreisläufe etablieren würden. Der Abbau der sozio-ökonomischen Disparitäten ist dauerhaft nur möglich, wenn die Heterogenität in der produktiven und institutionellen Struktur, die Unterschiede in der sozioökonomischen und politischen Kompetenz der Bevölkerung und in der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen verringert werden. Zudem bedarf es so genannter "Reformen der zweiten Generation", in denen die sozialen Probleme und Investitionen im Mittelpunkt stehen und eine Umverteilung von Einkommen und Vermögen in Angriff genommen wird. Nur so können das Wachstum beschleunigt und seine Wirkungen (z.B. neue Arbeitsplätze) langfristig abgesichert werden (MIDEPLAN 1999).

Zwischen 1998 und 2000 ging Chiles Wachstum (2,7% p.a.) drastisch zurück. Die Arbeitslosigkeit in Groß-Santiago war im September 1998 mit 11,1% erstmalig wieder zweistellig (Juli 2001: 15%), der Zuwachs der Sozialausgaben (1999: 11%; 2000: 6,9%) war geringer, und die Inflation (1999: 2,3%; 2000: 4,5%) stieg leicht an (MIDEPLAN 2001). Im Landesdurchschnitt nahm die Arbeitslosigkeit 1998/2000 von 6,4% auf 9,8% zu; etwa 30.000 Personen rutschten unter die extreme Armutsgrenze ab <[www.mideplan.cl/publico/indicadores\\_temas.php](http://www.mideplan.cl/publico/indicadores_temas.php)>, 14.10.2004.

### 1. Armutsentwicklung 1990 bis 2000

Chiles Erfolge in der Bekämpfung der (extremen) Armut zwischen 1990 und 1996 (siehe Tabelle) sind auch im lateinamerikanischen Vergleich beachtlich. Der Anteil der (extrem) armen Bevölkerung verringerte sich von (12,9%) 38,6% 1990 auf (5,8%) 23,2% 1996. Im gleichen Zeitraum lag das durchschnittliche Wachstum pro Jahr bei 7,8%. Die Inflation, die ab 1985 eine fallende Tendenz hatte, stieg 1990 kurzfristig auf 27,3%; dann ging sie stetig bis auf 6,6% im Jahre 1996 zurück <[www.mideplan.cl/publico/indicadores\\_temas.php](http://www.mideplan.cl/publico/indicadores_temas.php)>, 14.10.2004. Die in Armut lebende Bevölkerung (in Tsd.) nahm von 4.965,6 (1990) auf 3.288,3 Personen (1996) ab; die in extremer Armut lebende Bevölkerung (in Tsd.) verringerte sich von 1.659,3 Personen (1990) auf 813,8 Personen (1996). Das bedeutet, dass 1996 etwa 706.800 Haushalte (19,7%) arm waren, davon wiederum 175.800 extrem arm.

Die ungleiche Verteilung der Einkommen wurde durch das hohe und stetige Wachstum nicht abgemildert. Im Gegenteil, die Unterschiede verfestigten sich (MIDEPLAN 1999: 21) und hatten steigende Tendenz. 1990 hatten die 20% ärmsten Haushalte, berechnet auf der Basis des Pro-Kopf-Einkommens, einen Anteil von 4,4%, 1992 von 4,6% und 1996 von 4,1% am mone-

tären Einkommen (selbstständiges Einkommen plus Transferleistungen des Staates). Auf die 20% der reichsten Haushalte entfielen dagegen 56,9%, 56,3% und 56,9% in den gleichen Jahren. Die Entwicklung des Gini-Koeffizienten unterstreicht ebenfalls, dass die hohe Einkommenskonzentration in Chile in den vergangenen Dekaden unverändert geblieben ist (Minkner-Bünjer 1993). Chile gilt als Land mit besonders hoher und rigider Einkommenskonzentration.

Im Jahre 1997 wuchs die außenabhängige Wirtschaft Chiles trotz der Asienkrise nochmals um 7,4%. 1998/99 traf die sich im Dominoeffekt ausbreitende Krise das chilenische "Wachstumswunder" schwer. Die Exporte in den asiatischen Raum (rd. 35% der Gesamtexporte) gingen dramatisch zurück. Die Kupferausfuhren brachen ein, da die Weltmarktpreise für Rohstoffe durch die Rezession auf einen historischen Tiefpunkt gefallen waren. Das Wachstum belief sich 1998 nur auf 3,9%; 1999 nahm das BIP als Folge der Rezession und der Kürzungen der Staatsausgaben um real -1,1% ab. Im Jahre 2000 konnte mit 5,5% Zunahme Boden gut gemacht werden. Durchschnittlich wurden 2,8% p.a. für 1998/2000 erreicht: ein für Chile sehr niedriges Wachstum.

Durch die Wachstumskrise vollzogen sich zwischen 1996 und 1998 erste negative Veränderungen in der Armutssituation (siehe Tabelle S. 162): Die extrem arme Bevölkerung (in Tsd.) ist besonders durch die negative Bilanz der Armutsbekämpfung 1996/98 in Groß-Santiago wieder gestiegen (813,8 auf 820,0 Personen); relativ ging sie noch leicht zurück. Hauptgründe für diese Entwicklung waren die Verdoppelung der Arbeitslosigkeit im formellen Sektor und der geringere Anstieg der Sozialausgaben. Das heißt, die Einkommensverluste konnten nicht ausreichend abgefedert werden. Die arme Bevölkerung insgesamt (in Tsd.) verminderte sich noch leicht (128,2 Personen bzw. 1,5 Prozentpunkte), trotz der Zunahme der extremen Armut in der III. Region (Atacama) und in der *Región Metropolitana*. Anders ausgedrückt: 1998 waren in Chile 666.000 Haushalte, in der Regel Großfamilien, arm.

Zwischen 1998 und 2000 (siehe Tabelle) hat sich die extrem arme Bevölkerung (in Tsd.) um weitere 29,2 Personen auf 849,2 Personen (5,7%) erhöht. Die von der Wirtschaftskrise speziell betroffenen gering qualifizierten und temporären Jobs sowie die informellen Arbeitsverhältnisse waren für die aufgezeigte Entwicklung verantwortlich. In der untersten Einkommensgruppe lag die offene Arbeitslosigkeit 1998 bei 27,7% (1996: 15,6%), in der darauffolgenden bei 11,2% (1996: 7,0%). Bis 2000 dürfte sich die Tendenz

verschärft haben. Die (nicht extrem) arme Bevölkerung hatte mehr "Kompetenzen", um der Krise zu begegnen. Ihre Zahl ging mit 108.200 Personen bzw. 2,1 Prozentpunkte weiter zurück. Im Jahre 2000 waren in Chile insgesamt 3.081,1 (Tsd.) Personen bzw. 643.200 Haushalte arm. Für 2001 wird eine Steigerung des BIP von 3,5% bis 4% erwartet. Das ist zu wenig, um die Zahl der beschäftigungslosen bzw. erneut in die extreme Armut zurückgefallenen Personen zu senken.

In den siebziger und achtziger Jahren hatte die Armut als Folge der Verschuldungskrise und der neoliberalen Strukturanpassung sowie in deren Gefolge steigender Arbeitslosigkeit und sinkender Reallöhne stark zugenommen. 1987 betrug der Anteil der armen Bevölkerung durchschnittlich 45%, regional bis zu 60%. Gleichzeitig war die Einkommenskonzentration bei den obersten 20% der Einkommensbezieher auf Kosten einer regressiven Beteiligung der unteren und mittleren 20% tendenziell steigend. Trotzdem verbesserte sich der Index der menschlichen Entwicklung, HDI (gemessen an den Indikatoren Lebenserwartung bei der Geburt, Alphabetisierung von Personen über 15 Jahren, durchschnittliche Schuljahre und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf), durch langfristig angelegte staatliche Programme mit großer Reichweite. Die Regierung Pinochet transferierte im Zuge der Verschlankung des Staates Funktionen und Institutionen an den Privatsektor (z.B. Sozialversicherung). Die Zentralregierung gab (bisher von ihr erbrachte) soziale Grunddienste an die Kommunen ab. Allerdings wurden nicht genügend finanzielle Ressourcen und *Know-how* auf die lokale Ebene übertragen. Die Defizite der kommunalen Haushalte stiegen an; die Angebote an sozialen Diensten für die arme Bevölkerung verbesserten sich aber weder qualitativ noch quantitativ in entsprechender Form.

Ab Ende der achtziger Jahre begannen die wirtschaftliche Strukturanpassung, deren Grundlagen unter der Diktatur von General Pinochet gelegt worden waren, und die abfedernden Sozialprogramme zu greifen. Die Regierungen Aylwin, Frei und Lagos setzten mit einem auch in der Armutsbekämpfung langfristig orientierten integrativen Ansatz an. Wirtschafts- und Kompetenzförderung der armen Bevölkerung im produktiven Bereich und steigende Sozialausgaben für die ärmsten Zielgruppen wurden in den Mittelpunkt gestellt. Die Lösung des Kernproblems, die anhaltend hohe Einkommenskonzentration bei einer kleinen Elite, wurde jedoch nicht in Angriff genommen. Der Einkommensanteil der reichsten 20% der Haushalte war 1990 12,9-mal, 1996 13,8 und 1998 13,9-mal so hoch wie der Anteil der 20% ärmsten Haushalte. Ohne Anrechnung der Sozialleistungen ist die Dis-

tanz noch größer: 14,0 (1990), 14,6 (1996) und 15,5 (1998). Zudem orientierte sich die Armutsbekämpfung nicht genügend an den regionalen und lokalen Belangen und den Kompetenzdefiziten der armen Bevölkerung. Die Ausgestaltung war besonders in den ersten Jahren zentralistisch, dem Entwicklungs- und Partizipationspotential auf lokaler Ebene wurde zu wenig Rechnung getragen. Jedoch sammelten die Institutionen wichtige Erfahrungen in der Armutsbekämpfung (z.B. mittels Kleinstbetrieben) sowie in ihrer Planung und Finanzierung (z.B. mit Sozialfonds wie der *Fondo de Solidaridad Social*, FOSIS oder mit Kreditgarantiefonds). Viele anfängliche Fehler wurden korrigiert und die Effektivität und Effizienz der Maßnahmen gesteigert.

## 2. Regionale Veränderungen der Armut

Seit Ende der achtziger Jahre vollziehen sich regional Veränderungen in der Armutssituation:

- Die Verteilung der Gesamtbevölkerung beeinflusst in hohem Maße die regionale Verteilung der armen Bevölkerung. Groß-Santiago (*Región Metropolitana*) lag 1990 mit 33,0% an der Spitze, gefolgt von der VIII. Region (*Bío-Bío*) mit 39,8%. Das heißt, in zwei Regionen lebte weit über die Hälfte der extrem armen und der armen Bevölkerung. Die Armutssituation zeichnet sich Mitte der neunziger Jahre, auch wenn die Regionen aufgeholt haben, weiterhin durch große Heterogenität aus. Im Jahre 1996 hatten sechs Regionen (einschließlich Groß-Santiago) einen Anteil an armer Bevölkerung unter dem Durchschnitt des Landes (23,2%). Im Jahre 1990 waren es sieben Regionen, die unter dem Landesdurchschnitt lagen; allerdings bei einem damals durchschnittlich höheren nationalen Anteil an armer Bevölkerung (38,6%). Mit Ausnahme der V. Region (Valparaíso) haben sich also die sozioökonomische Distanz und die Heterogenität der regionalen Entwicklung, wenn auch auf einem niedrigeren Niveau, erhalten.
- Die unterschiedliche Entwicklung der Armut zwischen 1990 und 2000 steht im Zusammenhang mit Art, Umfang und Verteilung der in den Regionen betroffenen gesellschaftlichen Gruppen und ihren unterschiedlichen Armutssituationen. Wichtige Einflussfaktoren sind auch der Verstärterungsgrad, die unterschiedliche Ausstattung der Regionen mit Ressourcen und der Grad ihrer Erschließung durch nationales und internationales Kapital. Das gleichzeitige Vorhandensein von dynamischen

und stagnierenden bzw. reichen und armen Kommunen in einer Region (intraregionale Armut) sowie die Ausrichtung und der Umfang der staatlichen und privaten Investitionen sind ebenfalls mitbestimmend für die Verringerung der Armut.

- Die Armut hat sich in allen Regionen zwischen 1990 und 1996 beträchtlich verringert. Ob das auch im Vergleich zu den sechziger Jahren gilt, lässt sich anhand der vorliegenden (nicht vergleichbaren) Informationen nicht eindeutig beantworten. Die arme Bevölkerung insgesamt soll 1969 (Raczynski 1998: 203) – als Folge des “Wohlfahrtsstaates” und des “desarrollistischen” Entwicklungsmodells mit steigenden Sozialausgaben – nur 17% (extreme Armut: 6%) betragen haben.
- Zwischen 1994 und 1996 verlangsamte sich der Armutsrückgang in fast allen Regionen. Das mittels des Exportwachstums (z.B. über Saisonarbeit) leicht “mobilisierbare” wirtschaftliche und menschliche Potential begann sich zu erschöpfen. In der darauffolgenden Periode der Wachstumskrise (1998-2000) brachen vor allem temporäre Jobs weg. Die Schaffung von höherwertigen Arbeitsplätzen und ihre Absicherung über zunehmende Qualifizierung hatte während des Booms geringe Priorität gehabt. Die seit 1990 favorisierte Wachstumspolitik und die damit verknüpfte Politik der Armutsbekämpfung stoßen an ihre Grenzen. Das Gleiche gilt für den integralen Ansatz der Sozialpolitik. Er hat bei den extrem Armen nur begrenzten Erfolg gehabt. Präsident Lagos beauftragte das Ministerium für Planung und Kooperation (MIDEPLAN), bis Ende 2001 die Strategie und Politik der Armutsbekämpfung zu überprüfen. Ziel ist, bis 2004 die extreme Armut um 40% zu senken.
- Die unterschiedliche Veränderung der Armutssituation im Vergleich der Regionen untereinander ist nicht nur eine Folge der heterogenen regionalen Wachstumschancen (u.a. im Zuge der Globalisierung), sondern auch eine Folge der “Umsetzung” dieser Chancen und ihrer Effekte (direkt bzw. indirekt) auf die arme Bevölkerung. Außerdem waren die Sozialausgaben – gemäß Untersuchungen bis 1996 – nicht auf eine Kompensation für die relativ ärmeren Regionen ausgelegt (PNUD 1996: 115).
- In den Regionen, die aufgrund ihrer natürlichen Ressourcen attraktiv für ausländische Direktinvestitionen im Primärsektor (z.B. Kupferbergbau, Exportlandwirtschaft) sind, veränderte sich die Armutssituation aufgrund des längeren Reifegrades der Vorhaben zum Teil langsamer oder in Schüben. In der I. bis IV. Region sind zudem umfangreiche infrastruktural-

relle Maßnahmen wie Straßen und Staudämme, dazu Aus- und Fortbildung von Personal erforderlich, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für die regionale Bevölkerung schaffen zu können. Der Privatsektor engagiert sich zunehmend in Infrastrukturvorhaben, um die wirtschaftlichen Grundlagen für private Investitionen bereit zu stellen.

- Zwischen 1998 und 2000 zeigte sich erstmals in vollem Umfang, dass die Exportabhängigkeit, speziell mit Produkten geringer Wertschöpfung und mit qualitativ minderwertigen Arbeitsplätzen (z.B. Zeit- und Saisonarbeit sowie Tagelöhner), in Krisensituationen den Anteil der armen Bevölkerung in den Regionen stagnieren oder schnell wieder zunehmen lässt. In den städtischen Regionen Groß-Santiago und Valparaíso sowie in den Regionen Coquimbo und Antofagasta, erhöhte sich der Anteil der armen Bevölkerung bis zu einem Prozentpunkt, in der Region Tarapacá um fünf Prozentpunkte.
- Die Sozialpolitik Chiles wirkte zwischen 1998 und 2000 für Menschen, die arbeitslos geworden waren oder sogar ihre Beschäftigung im informellen Sektor verloren hatten, abfedernd. Ein Teil der Programme konnte ausgeweitet werden. Der Finanzierungsspielraum wird jedoch immer enger.
- Die Einkommensverteilung, gemessen am Gini-Koeffizienten, hat sich zwischen 1990 und 1996 in 10 der 13 Regionen verbessert, allerdings nicht aufgrund der Umverteilung von bestehendem Eigentum und Vermögen sondern durch zusätzliche Beschäftigungs- und Einkommenseffekte. Die Verbesserung war geringfügig und temporär. Durch die Wachstumskrise ab 1998 verschlechterte sich der Koeffizient wieder in 9 der 13 Regionen.
- Chile hat insgesamt eine positive Bilanz der regionalen Armutsbekämpfung vorzuweisen. Jedoch hat zwischen 1990 und 2000 die sozioökonomische Distanz zwischen den Einkommensgruppen zugenommen. Die Marktmechanismen produzierten und reproduzierten zunehmende Ungleichheit. Durch die zielgruppenorientierte Sozialpolitik haben sich die regressiven Effekte nicht noch stärker ausgewirkt. Eine weitere Vertiefung der sozioökonomischen Segregation, sollten die hohen Sozialausgaben nicht mehr finanzierbar sein, könnte den sozialen Frieden erneut ernsthaft gefährden.

**Regionale Verteilung der Anteile der armen (und der extrem armen)  
Bevölkerung insgesamt 1990 bis 2000 (in %)\***

<b>Jahr/Region</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>Veränderung der Anteile 1990/2000+</b>
I Tarapacá	28,3 (6,4)	27,0 (6,7)	22,3 (5,5)	21,6 (4,7)	16,1 (4,1)	20,9 (4,8)	-7,4 (-1,6)
II Antofagasta	34,2 (9,7)	31,3 (7,5)	25,6 (5,4)	16,6 (4,2)	13,2 (2,9)	13,9 (3,3)	-20,3 (-6,4)
III Atacama	34,2 (8,6)	30,4 (7,7)	32,4 (9,5)	26,5 (7,1)	28,5 (5,5)	23,6 (7,7)	-10,6 (-0,9)
IV Coquimbo	45,5 (15,8)	38,4 (9,8)	32,2 (9,0)	30,5 (8,1)	25,1 (6,2)	25,2 (6,2)	-20,3 (-9,6)
V Valparaíso	43,0 (15,6)	34,5 (8,6)	26,5 (6,6)	22,2 (4,7)	18,8 (4,2)	19,2 (5,3)	-23,8 (-10,3)
VI O'Higgins	41,0 (14,8)	30,2 (6,8)	32,5 (8,4)	26,5 (6,0)	22,7 (5,2)	20,6 (4,5)	-20,4 (-10,3)
VII Maule	42,7 (15,0)	39,8 (12,8)	39,6 (12,8)	32,5 (9,4)	29,3 (7,0)	25,3 (6,7)	-17,4 (-8,3)
VIII Bío Bío	48,2 (17,8)	44,5 (15,5)	39,6 (13,2)	33,9 (10,5)	32,3 (10,0)	27,1 (8,0)	-21,1 (-9,8)
IX Araucanía	45,1 (20,2)	40,6 (11,8)	33,5 (10,5)	36,5 (12,0)	34,3 (11,7)	32,7 (11,1)	-12,4 (-9,1)
X Los Lagos	40,1 (13,4)	34,2 (9,5)	32,4 (9,9)	32,2 (7,7)	29,4 (8,7)	24,7 (6,8)	-15,4 (-6,6)
XI Aisén	31,0 (8,6)	30,5 (6,9)	28,1 (7,7)	21,9 (4,4)	14,8 (1,7)	14,3 (4,8)	-16,7 (-3,8)
XII Magallanes	30,0 (8,7)	24,0 (4,5)	14,0 (2,5)	13,4 (2,7)	11,8 (1,1)	10,9 (3,6)	-19,1 (-5,1)
Groß-Santiago	33,0 (9,6)	26,1 (6,0)	19,8 (4,6)	14,8 (2,7)	15,4 (3,5)	16,1 (4,3)	16,9 (-5,3)
Chile	38,6 (12,9)	32,6 (8,8)	27,5 (7,6)	23,2 (5,8)	21,7 (5,6)	20,6 (5,7)	18,0 (-7,2)

\*In Klammern: Veränderung der extremen Armut. + In Prozentpunkten.

Quelle: MIDEPLAN (Julio 1999 und Julio 2001) ([www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)).



### 3. Stand der menschlichen Entwicklung in den Regionen

Der Abbau der regionalen (Einkommens-)Armut schlägt sich nicht notwendigerweise in mehr menschlicher Entwicklung nieder, d.h. in einer Zunahme der sozioökonomischen Kompetenz, der Partizipation, des Selbstwertgefühls sowie der Chancen der armen Bevölkerung. Langfristig angelegte Politiken im Erziehungs-, Bildungs- und Gesundheitswesen sowie in der sozialen Infrastruktur sind erforderlich, damit Wachstum zu Armutsverminderung und zu einem Mehr an menschlicher Entwicklung führt. Das gilt vor allem im Fall der extrem armen Bevölkerung. Ein hoher Stand der menschlichen Entwicklung führt nicht notwendigerweise zu hohem Wachstum. Er mündet auch nicht quasi automatisch in einen höheren Lebensstandard ein. Hohes Wachstum und merkliche Fortschritte in der Armutsverringerung können zudem mit stagnierender Einkommensverteilung in den Regionen einhergehen. Verbesserungen in der Einkommensverteilung ziehen nicht notwendigerweise Wachstum nach sich; zusätzliche und steuernde Maßnahmen sind in der Regel erforderlich.

Nach Berechnungen des UNDP (PNUD 1996: 46-74) hat sich in Chile zwischen 1982 und 1992, parallel zur Verringerung der Einkommensarmut, der Index der menschlichen Entwicklung (HDI) verbessert. Die regionale Situation im Stand der menschlichen Entwicklung ist heterogen: 1992 lagen sechs Regionen, einschließlich Groß-Santiago, über dem nationalen Durchschnitt, sieben darunter. Sämtliche Regionen konnten in der menschlichen Entwicklung der Bevölkerung (wie oben definiert) im Vergleich zu 1982 aufholen. Von den sieben Regionen, die bis 1992 den Landesdurchschnitt nicht erreichten, haben vier Regionen (XI, IV, VII, VIII) den Abstand (im Vergleich zum Wert des durchschnittlichen Indexes des Landes: 1982=0,753, 1992=0,851) um zwischen 70% bis 80% – und damit über der durchschnittlichen Verringerung des Landes (56%) – abbauen können. Die Regionen IX, X und VI lagen unter dem nationalen Durchschnitt.

Die XI. und X. Region bedürfen besonderer Beachtung, da dort (zusammen mit der VIII. Region) die Mehrzahl der überwiegend armen oder extrem armen ethnischen Minderheiten lebt. Der soziale Sprengstoff ist groß und steigt ständig, da sich der Siedlungsraum, z.B. durch große Energieprojekte, weiter verringert. Die Regionen Groß-Santiago und Antofagasta haben das höchste Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf und mit einem Index von 0,870 und 0,868 einen hohen (durchschnittlichen) Stand der menschlichen Entwicklung; sie haben ein besonders dynamisches Wachstum bei sehr unterschiedlicher Wirtschaftsstruktur. In Groß-Santiago entfallen 57% des BIP

auf Handel/Dienstleistungen; in Antofagasta: 60% auf den Bergbau. Beiden Regionen ist es nicht oder nur geringfügig gelungen, den HDI weiter anzuheben. Dagegen waren die III. Region (Atacama) und die V. Region (Valparaíso) erfolgreich, obwohl sie ebenfalls sehr unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen haben (BIP: 58% Exportlandwirtschaft und Bergbau; 43% Industrie/Dienstleistungen): Von einem HDI-Wert unter dem nationalen Durchschnitt 1982 konnten sie diesen bis 1992 über den nationalen Durchschnitt verbessern.

Für das Jahr 1994 legte UNDP für den HDI Indikatoren zugrunde, die ein höheres Entwicklungsniveau charakterisieren: Einschulungsrate in den Sekundarschulen, Kindersterblichkeit und verfügbares Einkommen der Haushalte pro Monat. Nur die Regionen I, II und XII lagen über 0,800 (hohes Entwicklungsniveau). Diese Regionen wiesen 1994 (außer Groß-Santiago) auch das geringste Armutsniveau (22,3%, 25,6% und 14,0%) auf. Der Großraum Santiago, der für sich den größten Nutzen aus der Liberalisierung und Weltmarktöffnung ziehen konnte, fällt bei dieser Messung von Rang 2 auf Rang 5 zurück. Die Ursachen dürften u.a. in der hohen Zuwanderung von ländlicher Bevölkerung mit einem niedrigen Bildungs- und Gesundheitszustand liegen. Trotz der Ausbildungsmaßnahmen von *Chile Jóven* fehlen langfristige Programme zur Kompetenzsteigerung und Arbeitsplatzschaffung für Jugendliche und junge Erwachsene (14 bis 29 Jahre). Unter ihnen ist im Landesdurchschnitt die offene Arbeitslosigkeit mit 16,5% (1998) nicht nur am höchsten, sondern sie steigt auch an (1992: 12,8%). 2001 erreichte die Arbeitslosigkeit bei den 14- bis 24-Jährigen in Groß-Santiago etwa 33%.

#### 4. Wettbewerbsfähigkeit der Regionen

In Chile sind seit 1987 die Exporte bzw. der Außenhandel generell (über Marktliberalisierung und Direktinvestitionen als "Transmissionsriemen") zum Motor des hohen Wachstums geworden. Die Abhängigkeit vom Kupfer hat sich stark reduziert (von rd. 70% auf rd. 45%). Jedoch dominieren weiterhin Rohstoffe (rd. 50%) und Halbwaren mit relativ geringer Verarbeitung (rd. 35%). Industrieprodukte machen rd. 15% der Ausfuhren aus. Von den Produkten des Primärsektors stammten 1994 etwa 20% aus dem Frucht-, 12% aus dem Forst- und 13% aus dem Fischereisektor sowie etwa 55% aus dem Bergbau. Mit der Diversifizierung der Exporte vollzog sich – auf der Grundlage der komparativen Vorteile der jeweiligen Ressourcen – eine differenzierte Eingliederung der Regionen in den Produktions- und Kommer-

zialisierungsprozess. Die Entwicklung der I. bis IV. Region basiert vor allem auf dem Bergbau, ergänzt in der I. Region durch Meeresprodukte sowie in der III. Region durch Tafeltrauben. Die IV. bis VII. Region entwickelten sich vor allem durch den Anbau von Weintrauben sowie den Export von Wein und Kernobst, ergänzt in der IV. und V. Region durch den Tourismus. Die Entwicklung der VII. bis X. Region gründet sich auf Forst- und Holzwirtschaft, ergänzt durch Fischerei und Fischzucht in der VIII., X., XI. und XII. Region. Das wirtschaftliche Profil diversifiziert sich allmählich, da zunehmend Rohstoffe verarbeitet werden. Rd. 50% der Exporte stammen von außerhalb des Großraumes Santiago. Je nach Ausstattung der Regionen, Art der Unternehmen und Art der Produkte hat sich die Exportsteigerung in unterschiedlichem Maße in mehr Investitionen und mehr Beschäftigung sowie einer merklichen Reduzierung der regionalen Armut niedergeschlagen. Der Stand der menschlichen Entwicklung (z.B. Stand der Erziehung/Ausbildung und Gesundheit) hat sich bisher wenig verändert. Um das Niveau in den genannten Bereichen zu verbessern, werden längere Zeiträume benötigt. Umfang und Rhythmus der Verbesserung hängen in hohem Maße von der sozialen Kompetenz der Personen sowie vom Zugang zu den in Zahl und Qualität notwendigen Einrichtungen ab. Die regionale Bevölkerung und ihre politische und wirtschaftliche Elite messen häufig der Aus- und Fortbildung und ihrer Modernisierung zu wenig Bedeutung bei. Die städtischen Gebiete der VIII und der V. Region, über mehrere Jahrzehnte durch eine ineffiziente Industrialisierung sowie eine staatlich subventionierte Standort- und Dekonzentrationspolitik geprägt, haben ebenso Wachstumsschwierigkeiten wie die Gebiete der traditionellen Landwirtschaft oder des Kohlebergbaus. Sie alle können gegen den Import nur schwer oder nicht konkurrieren. In Regionen wie z.B. Coquimbo, in denen bisher keine ausreichende Verknüpfung der (sektoral) unterschiedlichen Wachstumspotentiale (z.B. Exportlandwirtschaft, Bergbau, Tourismus, Ausbildungswesen) gelungen ist, fehlt weiterhin eine langfristige dynamische Entwicklung.

In der Wettbewerbsfähigkeit rangiert Chile unter den ersten fünf Ländern der Nicht-OECD-Mitglieder; in Lateinamerika steht es auf Platz eins. Diese Spitzenposition wird vor allem von einer zentralistischen und "absaugenden" Großregion Santiago (40% der Bevölkerung, 50% des BIP, überwiegend aus dem Sekundär- und Tertiärsektor, Mehrzahl der großen und mittleren Unternehmen sowie der Technologie- und Bildungseinrichtungen, höchstes Einkommen pro Kopf und größte Wachstumsdynamik) ausgefüllt. Drei weitere Regionen (II, V, VIII), mit einer mittleren Konkurrenzfähigkeit und erheb-

lichen Rückständen gegenüber Santiago, tragen 25% zum BIP bei, vor allem durch Aktivitäten im Primär- und Sekundärsektor. Auf neun überwiegend ländliche und durch Landwirtschaft und zum Teil durch Bergbau geprägte Regionen mit relativ geringer Wettbewerbsfähigkeit entfallen die restlichen 25% des BIP.

Die Wachstumsdynamik und die Konkurrenzfähigkeit der Regionen basiert auf den komparativen Vorteilen der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen. Erhebliche Schwachstellen behindern die Herausbildung einer regionalen Wettbewerbsfähigkeit mit systemischem Charakter. Diese ist Voraussetzung für ein mittel- bis langfristig tragfähiges Wachstum im Rahmen der sich intensivierenden Globalisierung. Für die systemische Wettbewerbsfähigkeit sind (außer der Ausstattung mit Produktionsfaktoren) einerseits die Zahl, Art und Dynamik der regionalen (Zuliefer-)Unternehmen und ihre Verknüpfung zu Branchen und Sektoren wichtig. Andererseits haben die regionalen und lokalen institutionellen Bedingungen und die Herausbildung einer regionalen Attraktivität für Investitionen besondere Bedeutung. Sie beeinflussen den Stand von Technologie, Management und Arbeitskräften und damit der menschliche Entwicklung in den Regionen entscheidend.

Wesentlicher Engpass für die Entwicklung bzw. für eine hohe systemische Wettbewerbsfähigkeit ist die "Abwesenheit" eines dynamischen regionalen Unternehmertums, verbunden mit geringer regionaler Kapitalbildung. Sehr negativ schlagen auch der eklatante Mangel an qualifiziertem Personal außerhalb von Groß-Santiago, das relativ niedrige Erziehungs- und Ausbildungsniveau, die schlechte Infrastruktur und die schwachen Institutionen zu Buche. Die Exportproduktion vollzieht sich aus diesen Gründen überwiegend mit Kapital, Management und Personal aus Santiago. Kapital und Technologie kommen häufig aus dem Ausland. Dadurch induzierte Investitionen in die Infrastruktur werden in der Regel von Firmen oder mit Produkten aus der Hauptstadt oder den beiden größeren Zentren Valparaíso und Concepción durchgeführt. Die Exportdynamik für die Herausbildung von "genuinen" regionalen Unternehmen und "Unternehmens-Clustern" zu nutzen, ist schwierig. Das Gleiche gilt für den Aufbau von regionalen Institutionen der Aus- und Fortbildung und für die Förderung einer Führerschaft, auch im politischen Bereich. Eine gezielte selektive Kooperation von Seiten des Staates und des Privatsektors mit den Regionen im Zuge einer politisch gewollten Dezentralisierung (einschließlich der Finanzierung und der politischen Struktur) sind erforderlich, um die negative Wechselwirkung von niedriger Wettbewerbsfähigkeit und starkem Zentralismus zu durchbrechen.

## 5. Dezentralisierung als Instrument zum Abbau der regionalen Disparitäten

Die Präsidenten Frei und Lagos haben eine graduelle und effektive Dezentralisierung zu einem ihrer Regierungsziele deklariert. Bisher war ihre Politik eine Mischung von Dekonzentration und einem durch die Zentralgewalt kontrollierten Prozess von Dezentralisierungsschritten. Die politischen Instanzen auf regionaler Ebene werden weiter ernannt oder indirekt gewählt; auf der lokalen Ebene werden sie direkt gewählt (Minkner-Bünjer 1997). Da bisher vor allem administrative Funktionen auf die subnationale Ebene übertragen wurden, ist der mit Gesetz Nr. 19175 von 1992 eingeführte Begriff der "regionalen Regierung" sowohl funktional als auch in Bezug auf die Kompetenzen irreführend. Das Munizipalgesetz definiert dagegen die lokale Ebene als Verwaltungseinheit, obwohl die direkte Wahl von Stadträten und Bürgermeistern und die Offenheit des Gesetzes bezüglich der Funktionen des Munizips die Vision einer "lokalen Regierung" suggerieren. Beiden Ebenen fehlen bisher eigene Einnahmequellen. Sie haben auch nicht die volle Entscheidungsgewalt über die Verwendung der Mittel, die die Zentralregierung mittels verschiedener Fonds (z.B. Investitionsmittel aus dem *Fondo Nacional de Desarrollo Regional* (FNDR), der *Inversión Sectorial de Asignación Regional* (ISAR), der *Inversión Regional de Asignación Local* (IRAL) und den *Convenios de Programación*) bereitstellt. Die Sozialausgaben werden überwiegend mit staatlichen Transferleistungen finanziert. Untersuchungen (PNUD 1996: 113/114) haben ergeben, dass die Sozialausgaben selbst unter den demokratisch gewählten und der sozialen Gerechtigkeit verpflichteten Regierungen keine ausgleichende Funktion für die wirtschaftlich benachteiligten Regionen mit hohem Armutsanteil hatten. Der größere Anteil der Ressourcen ist weiterhin in die entwickelteren Regionen geflossen.

Die unzureichende finanzielle Ausstattung der Regionen und der Munizipien ist ein entscheidendes Hindernis, um die sozialen Leistungen effizient und effektiv zu erbringen und die regionale Entwicklung voranzutreiben (Jordán 1994). Weiterer gravierender Schwachpunkt ist die institutionelle und funktionale Überforderung bezüglich der diesen Ebenen übertragenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten, z.B. im Erziehungs- und Gesundheitswesen sowie in den Programmen zur Bekämpfung der Armut. Er dient dem "Zentralismus" auch als Argument, um die Erweiterung der Kompetenzen der Regionen abzublocken.

Regionen und Kommunen kritisieren die mangelnde Effizienz der Verwaltung und das zu geringe Engagement von Parteien und Politikern für die regionale und lokale Entwicklung. Mehr Dezentralisierung wird angemahnt; gleichzeitig wird der Mangel an regionaler und lokaler Führungs- und Regierungsfähigkeit sowie an Bürgerbeteiligung, selbst in den gesetzlich vorgesehenen Organen, anerkannt. Klagen werden immer wieder über die mangelhafte Koordinierung und Kooperation der regionalen und lokalen Akteure laut. Trotz der Fortschritte, die die Regionen und Kommunen in der Arbeitsplatz- und Einkommensschaffung aufgrund des Exportwachstums und der staatlichen Förderung gemacht haben, weisen ihre Akteure mit Besorgnis auf die Verteilungsungleichgewichte hin. Sie unterstreichen die starke Verwundbarkeit der regionalen Produktion und ihre Abhängigkeit von den natürlichen Ressourcen. Diese sind durch Überausbeutung und zunehmende Umweltbelastung stark gefährdet. Die regionalen Akteure sehen die sozialen Spannungen aufgrund des weiterhin starken Zentralismus steigen. Sie befürchten, dass die Unternehmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Arbeit durch Kapital ersetzen oder billigere Lohnarbeiter aus den Nachbarländern anwerben. Als grundlegendes Instrument der Armutsbekämpfung reklamiert die regionale Bevölkerung die Verstärkung und Modernisierung von Bildung und Ausbildung sowie effektivere Instrumente und Verfahren der regionalen politischen und wirtschaftlichen Eigenständigkeit.

**Literaturverzeichnis**

- Jordán F., Pablo (1994): "La descentralización: Un proceso en desarrollo". In: Larraín B., Felipe (Hrsg.): *Chile hacia el 2000*. Santiago de Chile, S. 349-382.
- Martín, María Pía (1998): "Integración al desarrollo: una visión de política social". In: Toloza, Cristián/Lahera, Eugenio (Hrsg.): *Chile en los noventa*. Santiago de Chile, S. 313-352.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1999): *Pobreza y distribución del ingreso en Chile 1990-1998*. Santiago de Chile.
- (2001a): *Pobreza e indigencia e impacto del gasto social en la calidad de vida*. Santiago de Chile (www.mideplan.cl).
- (2001b): *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*. Santiago de Chile (www.mideplan.cl).
- (2001c): *Gasto social global*. Santiago de Chile (www.mideplan.cl).
- Minkner-Bünjer, Mechthild (1993): *Pobreza y distribución: El desafío de Chile para 2000*. Santiago de Chile (Sonderdruck).
- (1997): "Dezentralisierung in Chile: Die 'Illusion' vom dezentralisierten partizipativen Einheitsstaat". In: *Nord-Süd aktuell*, Jg. XI, 1, S. 114-131.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1996): *Desarrollo humano en Chile 1996*. Santiago de Chile.
- (1998): *Desarrollo humano en Chile 1998: Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile.
- Raczynski, Dagmar (1998): "Para combatir la pobreza en Chile: Esfuerzos del pasado y desafíos del presente". In: Cortázar, René/Vial, Joaquín (Hrsg.): *Construyendo opciones: Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago de Chile, S. 191-231.
- Richter, Michael/Bähr, Jürgen (1998): "Risiken und Erfordernisse einer umweltverträglichen Ressourcennutzung in Chile". In: *Geographische Rundschau*, Jg. 50, Nr. 11, S. 641-648.
- Rodríguez, Jorge/Serrano, Claudia (1998): "Cómo va el proceso de descentralización del estado en Chile?". In: Cortázar, René/Vial, Joaquín (Hrsg.): *Construyendo opciones: propuesta económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago, S. 455-476.